

## 第6回： 農業の構造

安全保障、政治、経済政策、食糧自給、輸入食糧、農業政策、農家の生活、食品の質、環境は全て、一つの大きな構造によって繋がっているように見えるが、以下はその概要である

### ・ 農業の政治構造

➤ どの問題を重点的に対処することが全体の問題解決にもっとも有効か、という効率の観点から、私なりに日本の農業問題の本質を集約すると、

- i. 食糧自給率の低さと輸入依存度の高さ、
- ii. 農業経営の実質破綻、
- iii. 農業の工業化、化学化、薬品化、

だと思われる。農業従事者の高齢化、耕作放棄地の増加、食糧輸入自由化、米の減反、農業による環境汚染、などの諸問題も勿論重大なものだが、やはり「三つの問題」がその他の問題の原因となっているような気がする。「三つの問題」は生態系によって必然的に生じているものだが、農業における産業生態系の枠組みを規定しているのが、

- a. 日米安全保障と表裏をなす経済協力条項、
- b. 高度経済成長政策と表裏をなす農業政策、

という二つの政治的枠組み\*\* だ。戦後の日本の農業構造は日米安全保障と高度経済成長の枠組みによってほぼ規定され、これらの政治的な枠組みの中で生じた大きな歪みが「三つの問題」に集約されることになる。

\*\* アメリカの日本に対する軍事戦略は食糧戦略と密接である。コメを除く穀物自給率の低さはよく指摘される点だが、その端緒は1951年のサンフランシスコ講和条約に続く、1954年日米相互防衛援助協定(MSA: Mutual Security Act)である。軍事と農産物をリンクさせた協定。

- 日本はこの協定によって5,000万ドルの小麦(MSA小麦)をアメリカから購入し、代金の80%(144億円)は駐留米軍の対日支払い、20%(36億円)は日本政府に贈られて自衛隊創設の資金や日米軍の物資調達に充てられた。MSA小麦から生まれた資金によって、日本の食糧供給構造に小麦が組み込まれる。1954年に施行された学校給食法には、学校給食はパンであることが明記された。

これに続いて、1955年にはアメリカの農産物貿易促進援助法による余剰農産物の受け入れが調印された。「平和のための食糧法」と呼ばれるこの法律は、冷戦時代のアメリカの世界戦略のひとつの柱であり、余剰農産物の処理と発展途上国の開発をリンクさせたものである。

- 日本が受け入れたのは小麦を中心に、カリフォルニア米、綿花、葉タバコなどで、日本政府が円で買い、日本銀行に「アメリカの預金」という形で積み立てられた後、アメリカの指示に従って電源開発、農業用水事業、在日米軍の住宅建設、米国農産物の市場開拓費などに使われた。60年代初までに日本は総計4億4500万ドル分を買付けている。

今も昔もアメリカの輸出食糧は世界戦略と強く結びついているが、以上はその典型事例と言える。MSA協定が結ばれて以降、日本の農林関係予算は大幅に削られ(その分防衛費が増加)、食糧増産の時代は終り、小麦は海外に依存する方向が固まり、日本の農地から小麦が激減した。

- **第一の枠組み(a.)**は日米安全保障だ。1960年安保闘争を経て成立した日米安保条約の要点は、①日米は軍事的な役割を相互に分担し合い、日本は軍事力を増強し、一定の条件のもとでの日米共同の軍事行動を義務付けるという軍事協力の枠組みが規定されたこと(これが安保闘争の最大の焦点だった)、および、②「締結国は、経済政策における食い違いを除くことに努め、また、両国間の経済的協力を促進する」と定められた経済協力条項である。
  - ◇ 日米安保条約の経済協力条項によって、日本は工業製品の市場をアメリカから提供され、更にその後ろ盾を得て世界市場へ踏み出した。経済協力条項の背景にある考え方は、「日本は平和憲法によって海外派兵を禁止されており、領土外での防衛を全て米国に依存している。したがって、防衛での貸しは経済で返されるべきである」というもの。その見返りはアメリカの「戦略物資」である農産物の輸入であり、日本はアメリカ農産物の最大輸入国になって行く。
- **第二の枠組み(b.)**は高度経済成長政策だ。**1960年**に発足した池田内閣が、10年間で国民所得を2倍にするという「所得倍増計画」を閣議決定する。所得を10年で2倍にするためには、7%の高度成長を毎年続けなければならない。東京オリンピック、東海道新幹線、名神などの高速道路、石油化学を中心とする臨海工業地域、自動車産業、重化学工業などが政策の重点となった。これらを実現するための、労働力、土地、水などの国内産業資源の大半は農村にあったため、この産業資源を速やかかつ大量に農村から都市へ、農業から工業へ移行する必要があった。
- 以上の二つの政治的枠組みに基づいて、**1961年**に農業基本法が成立し、日本の農業政策は大きく転換される。農業基本法は三つの柱からなっている。
  - ◇ **第一に、農家削減。**農業が持つ労働力、土地、水などの豊富な資源を工業と都市インフラに振り替えるという目的に沿って、農家の零細構造を改革し、経営規模を拡大・集約するという方針が採られ、農家戸数の大幅な削減が促される。「所得倍増計画」においては、当時平均規模1ha、580万戸の農家を再編し、10年間で平均規模2.5ha以上の自立経営農家を100万戸つくるという目標が打ち出された。
  - ◇ **第二に、輸入促進。**食の洋風化に合わせて、米麦、さつまいもなどのでんぷん質の高い生産物や大根、白菜などの日本の伝統野菜から、畜産・果樹・西洋野菜に生産の重点を移すこと、そして、外国産(といってもアメリカのことだ)の方が安くて効率が良い作物に関しては、国内で作ることを事実上放棄して輸入に依存すること、という「選択的拡大(縮小?)」方針が取られた。この方針を受けて、1960年に121品目が自由化されたのを皮切りに、大豆、生鮮野菜、砂糖、バナナ、ハチミツ、飼料用とうもろこし、グリーンソルガム(通称マイロ。イネ科の飼料用穀物)、レモンなど、1962年には103品目あった輸入制限品目が、1964年には72にまで減った。こうして日本の食糧自給率は60年以降急速に低下すると同時に、工業製品を輸出し、見返りに農産物を輸入するという日本の貿易構造が明確に形作られた。
  - ◇ **第三に、農業の工業化。**「農業近代化政策」と呼ばれる労働生産性重視の農業政策が採られ、これによって、①機械・装置の導入による大規模化、②化学肥料と農薬の大量投与による労働時間の削減、③単作・専門化、が進められた。労働生産性を上げて生産に要する労働時間を減らすことができれば、工業にまわすことができる労働力が増加し、農産物を安く供給することができる、というのが基本的な発想だ。実際前述の通り、稲作にかかる労働時間は、1960年に1反(10アール)あたり173時間を要していたものが、2000年には34時間と、5分の1以下になった。
- 「農業の工業化」の本質は、自然の中でバランスしていた日本の農業産業を自然生態系から

切り取り、工業的なフレームワークで再構築する作業で、①自然生態系、土壌の豊かさ、農産物の安全とおいしさを経済生産性と引き換え、②日本の農業の経済生産性の飛躍的な向上から生まれる富を重化学工業および海外生産者と穀物メジャーに移転する、という二つの重大な効果を生み出すことだろう。単純に表現すると、世界的にも稀な豊かさを持つ日本の農業資源を、重化学工業とアメリカに移転する壮大な構造変革が農業基本法の目的と言える。

#### ・ 輸入自由化と食糧自給率

- 日本の農業の本質的な問題の一つ目、「i. 食糧自給率の低さと輸入依存度の高さ」への道筋を決定的にしたものが、①1985年のプラザ合意\*\* と、②GATTからWTO、そしてFTAへと続く食糧輸入自由化の進行だ。

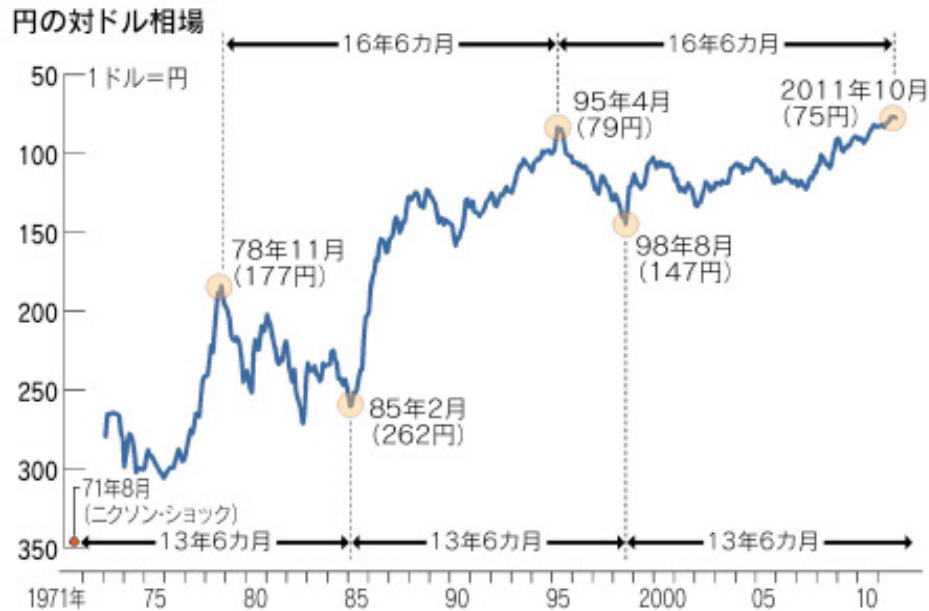
\*\* 私は、プラザ合意は太平洋戦争に匹敵する昭和の大事件だと思っているのだが、その本質は、当時のレーガン政権の政策がもたらしたアメリカの経済的な大穴を、その他先進国、特に日本の経済力によって補填する取り決めと解釈することが可能だ。

1970年代のオイルショックによるインフレが収束し始めた1980年代前半、レーガンが就任した1981年初からインフレの収束効果、景気回復によってアメリカの実質金利は急上昇し、一時期長期金利が15%を超えるほどの事態となる。実質経済に急ブレーキがかかり、1982年にはマイナス成長となった。これに対して踏み込んだアクセルが大減税と防衛費の増額である。この効果によって1983年以降景気が急回復すると同時に、もともとインフレ抑制のためだった市場金利が高止まりした。高い実質金利と景気回復が誘引となって、日本をはじめとする世界の投資資金が米国に向かい、映画『ウォール街』に描かれた証券市場が活況を呈する。海外投資資金の大量流入と、基本的に金利の高い国の通貨が買われる市場メカニズムによって、ドル高が進むが、アメリカの輸出企業を中心に景気後退を招き、景気回復による増税と防衛費の増額を埋め合わせるという、政策当初の想定が全く達成できなくなった。1985年はプラス成長となったもののその内訳は、減税による個人消費と防衛費の増額による政府需要によって辛うじて帳尻が合ったに過ぎず、民間投資は大きくマイナスに転じ、「ドル高→輸出減→景気後退(民間投資減少)→大減税による個人消費の維持+防衛費増など公的部門で埋め合わせ」のサイクルによって財政の大赤字を生み出した。「ドル高→輸出減+輸入増加」サイクルによる国際収支の大赤字と合わせた「双子の赤字」によってアメリカの国力が大幅に低下し、当時の日本経済の強さとあいまって、アメリカの自信が大きく揺らいだ時期であった。

このようなアメリカの経済的な大危機を救うために、ドルを切り下げ、特に大幅な円高に誘導したのがプラザ合意である。大幅なドルの切り下げと円高は、非常に大掴みに、日本の貿易黒字でアメリカの財政赤字と国際収支の赤字を補填する効果を生み出すが、これは日本の輸出企業の収益を、アメリカの(主な減税対象である)富裕層、国防費、輸出産業へ大量に移転する効果を生む。

- プラザ合意以降(①)、円高ドル安が一挙に進行し、230円台だった円ドル相場が1987年には150円を超えた。日本の好景気とあいまって、外国製品、特に食料品の輸入が急増する。それまでは農産物輸入の大半が飼料用を含む穀物であったのが、1985年から1990年までの5年間で、果実56%増、野菜50%増、牛肉150%増、豚肉90%増など、生鮮、加工野菜、畜産物、飲料などの輸入量が大幅に増加し、食糧輸入が穀物から農産物全体に及び、自給率も急速に低下する。急激な円高に対応するため、日本企業の多くは生産拠点の海外移転が重要な経営課題となった。食品メーカーも、アジア諸国、アメリカ、オーストラリアなど

に進出し、現地工場を建設し、現地労働者を雇用し、現地の農民と契約栽培したものを現地で加工し、日本に逆輸入する方法を取りました。日本企業の海外食品製造業への直接投資額は、1985年から1989年までの5年間で14倍（地域別ではアジア16倍、北米13倍、ヨーロッパ12倍）に増加した。低価格の輸入農産物に比べて割高な国産農産品への批判が強まり、政府は農産物価格の引き下げを行った。政府が決める農産物支持価格は、1985年を100として、1990年までに、米88、小麦83、生乳86、牛肉70、豚肉67へと急速に下がり、農家の経営を直撃した。



- GATT最後のウルグアイ・ラウンド(②)が開始されたのが、プラザ合意とほぼ同時期の1986年だった。1994年の最終合意までに、日本は米を除く農産物について自由化を受け入れた。米については国内消費量の一定割合を義務的に輸入する「ミニマム・アクセス」特例措置によって、実質的に部分自由化を受け入れた（消費量の4%、年間約40万tから始まり、2000年には8%、80万t）。GATTはWTOに引き継がれ、2001年からドーハ・ラウンドが始まっているが、交渉が難航しているため、WTOのような多国間の枠組みよりも、二国間の合意によってなされるFTA（自由貿易協定）が重視される傾向が非常に強まり、世界中にFTAの網が張り巡らされるように急速に進行している。
- このような背景によって、食糧自給率が圧倒的な最低水準まで低下していることが、大きな社会問題として取り上げられているが、「質の経営」の観点から幾つかのポイントが指摘できます。
  - ◇ **第一に、輸入食糧の品質の問題。**輸入食品は生産現場から遠く離れるために、どのような栽培方法や薬品が使われているか事実上確認のしようがない。輸送に伴い防腐剤などのポストハーベスト農薬、検疫に際して燻上処理、鮮度が低下する作物の見栄えを良くする漂白剤などが施されている可能性もあるが、これも同様に確認が困難だ。また、物理的に遠い産地から運ばれてくるために、鮮度は低くなり栄養価も低下する。
  - ◇ **第二に、国内における高品質作物の安定供給の問題。**農産物の国際競争の高まりによって、国内の一般的な農家は経営上の問題に直面している可能性が高く、仕入れに際して、あるいは委託栽培契約に際して、単に農産物の取引のみならず、彼らの経営状態に配慮した取引を行わなければ、そもそも品質の良い農産物の安定供給が難しいかも知れない。日本の農家の経営状態は今後一層、国際・国内の政治に大きく

影響を受けやすくなるが、急激な環境変化によって、一部の農家に需要が殺到するなどの不安定な現象が生じる可能性が次第に高まっている。

- ◇ **第三に、高品質作物の「品質」の問題です。**輸入作物との競争を避け、一部の農家では高品質・高単価の作物を栽培・販売する動きが非常に高まっている。一般的なスーパーでも有機農産物のコーナーが普通に設置されるようになった。しかし、高単価の商品は「まがい物」と混在する可能性が高く、それを選別することは困難だ。有機JASの基準なども整備されているが、作物の健康や栽培方法について確認する方法ではない。

## ・ 輸入自由化と農業経営の破綻

- 日本の農業の本質的な問題の二つ目として、「ii. 農業経営の実質破綻」を上げたが、言葉を変えると、日本の農業は事業として採算が取れる産業ではなくなりつつあるという大問題だ。農業経営の多くは政治的に保護された環境と補助金なしでは成り立たず、日本の農家の大半を占める兼業農家も、農業の赤字を給与収入で補填している家計が一般的といえる。
- 事業力をつけるという目的で国家を上げて取り組んだ、大規模・集約化、単一栽培化、機械化、低価格・大量販売路線の進んだ農家ほど、経営的に大きな問題を抱え始めており、すなわち政策自体が破綻しているという現状なのだが、このような状態にあっても(あるいは、そうであるが故に一層)、政府は大規模化による「合理化」を推し進めようとしているように見える。
- この状況を素直に解釈すると、皮肉なことだが、農業基本法が目指した経済生産性の追求が、日本の農業経営を破綻に導いた最大の原因になっている、というのが私の仮説だ。考え方は単純で、第一に、日本の農業は世界規模の市場では今後いかに合理化しようともコスト競争力を持たないこと、第二に、食糧を含めた貿易の完全自由化への流れが防ぎ得ないこと、の双方が仮に真であれば、日本の農業を工業的に「合理化」する政策は自由貿易市場に対応する「対症療法」、あるいは「時間稼ぎ」に過ぎず、解決方法とは程遠いものだ。この「合理化」へのプロセスは食品、環境、健康など、多岐に亘って社会的に重大な弊害を確実にもたらしながら、最終的には国際的な競争力を生まないことがほぼ必然であり、実際に現在の農業産業はそのような状態になっている。
- 現在の政策でまず疑うべきは、「合理化を進めれば日本の農業は輸入食品に対して競争力を持つ」という前提だろう。日本の農家一戸あたりの耕作規模は販売農家ベースで2.3ha(都府県では1.3ha、北海道で18.8ha)と相対的に小さく、経済大国である現実を反映して賃金水準が高いため、農産物の生産コストは事実上世界一だ。「一層の合理化」政策によって、過去5年間の農家一戸当たりの耕作面積は、確かに都府県で0.1ha、北海道で2.3ha増加しているのだが、競合相手と考えられる主要諸外国の農家一戸あたりの耕作規模は、アメリカ200ha、カナダ250ha、オーストラリア4,000ha、ニュージーランド100ha、イギリス67.7ha、フランス42ha、スペインは20.3ha(ただし、一戸当たり200haを超える農家が全農地の50%を保有している)。日本農業の「大規模化」によっていったいどの国と競争が可能であろうか。
- このような状態にありながら、1999年には農業基本法がほぼ40年ぶりに改定され、「食料・農業・農村基本法」が生まれた。新法の基本的な考え方は、一層の市場原理の導入である。「政府が価格決定に介入することをやめ市場に委ねることで、農業生産に競争原理が導入される。良い商品は消費者に評価されるはずであり、消費者が好むものを生産する農家には「ビジネスチャンス」が生まれる。他産業からの参入が増え、安くていいものが生産される

ようになり、産業全体の競争力が増加する。」というものだが、この工業的な発想は日本農業の本質的な問題を一層増幅することになるだろう。

- 以上のように考えると、日本は価格で競争するという、最もしてはいけない戦略を長年に亘って選択し続けているのだ。既に経営的に破綻状態に近い農業産業だが、完全輸入自由化が現実になったときには、完膚なきまでの状態になる可能性を否定できる農水官僚はいないのではないか。むしろ、現在の日本の農業の枠組みを「変革」するためには、市場原理をもって多くの零細農業経営者を淘汰する、ことを積極的な意図としているように見える。市場原理によって強者のみが残し、産業が強くなるというメカニズムは、例えば自動車産業などではうまくいったのかもしれないが、農業の場合は根本的に状況が異なる。工業的な農業の「効率化」は農産物の質を著しく低下させ、仮に工業として市場競争をするにしても、100haを超える経営規模を持つ海外農家とどのように競争が成り立つのだろうか。実際に、現在日本に輸入される海外産のお米には490%の関税がかけられているが、逆に考えると海外のお米は日本の5分の1の価格が定価だということを意味する\*\*。

\*\* 非常に簡略的な計算だが、現在お米の生産者価格が1俵(60kg)16,000円だとすると、その5分の1は3,200円。1反(10a)当り8俵収穫できるとして、1反で僅か25,600円の売上となる。本土の平均耕作面積1.3haでは33万円、北海道の18.8haでも480万円で、ようやく人件費が賄えるかという程度に過ぎないが、これから化学肥料代、農薬代、機械の減価償却費を差し引くと、とても経営が成り立つとは考えられない。イメージとしては、海外並みの40ha程度を超えてくるとこの価格でも採算が取れるかな、という感覚はおおよそ統計の示す数字と一致すると思う。農水省は一戸当たり40ha程度まで農家を淘汰再編するつもりなのだろうか。北海道では確かにそれが可能かも知れない。

- 以上の議論から、日本の農業業界が存続のために取りえる選択肢は大掴みで二つしかないような気がする。過渡期においては様々な形態が生まれ・変遷を辿ると思うが、最終的には、①実質的な完全国営化(手厚い保護政策や補助金などの施策を含めてこう表現している。)と、②高品質・高鮮度・高価格戦略、のいずれかまたは双方となるだろう。現在最も重要な問題は、このような大問題が控えているということもさることながら、この問題に対する解決の端緒を開く現実的な産業・事業モデルを誰も描けないということだ。反対に、このイメージを組み立てることが、極めて有効な事業計画を提供することになる。

## ・ 農業と環境

- 日本の農業の本質的な問題の三つ目は、「iii. 農業の工業化、化学化、薬品化」だが、本来環境を維持する働きが期待される農業によって、深刻な環境汚染が進むという状況が、日本に限らず世界規模で広がっている。農薬や化学肥料、場合によっては有機肥料を大量に使うことによる水や土、野生動物の被害は、現代農業が持つ大きな問題であり、自由貿易の枠組みによって全世界の問題となっている。
- 畜産だけを考えてみても、日本はアメリカから毎年約1,400万tのトウモロコシを飼料用として輸入している。トウモロコシ1tを輸出することは、土壌から24キロの窒素を輸出することに匹敵するとされている。輸出によって持ち出された栄養分を補うため、アメリカの穀物生産地域では膨大な量の化学肥料が撒かれ、土地の荒廃が進んでいる。
- 一方日本では、もともとアメリカの土壌にあった大量の窒素が家畜の糞尿として産業廃棄物となり、過剰窒素による環境破壊が生じている。1996年時点で、116万tの窒素が輸入食糧・飼料として入っているが、国内農業からの人や家畜の糞尿、生ごみ、農作物残渣などで排出される窒素が53万t、化学肥料として投入されたもの51万tであり、いかに大量の窒素

が輸入されているかが分かる。